Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

Nr. 41 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2015

Ter inleiding

Na een intensieve voorbereiding en grote inspanningen van velen zijn de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 een feit geworden. De transitie, oftewel de overgang van bevoegdheden en daarmee samenhangende budgetten naar de gemeenten, is gerealiseerd en de gemeenten zijn nu de eerstverantwoordelijke bestuurslaag voor een veelvoud aan taken op het gebied van jeugdhulp, ondersteuning en participatie. Hierbij geldt dat verschillende transitievraagstukken dit jaar ongetwijfeld nog veel aandacht zullen vragen en daar moet tijd voor worden ingeruimd. Er is echter ook sprake van een nieuwe fase waarin veranderingen in organisatie, cultuur en manieren van werken ten behoeve van het realiseren van de gewenste vernieuwing in het sociaal domein centraal staan. Om deze vernieuwing, oftewel deze transformatie, daadwerkelijk te kunnen realiseren is het van belang dat de aandacht en inzet die aanwezig waren in de transitiefase worden vastgehouden. De gemeenten, die in deze de regie voeren, en het Rijk zullen daartoe gezamenlijk optrekken.

In deze brief, die ik u mede namens de collega bewindspersonen van VWS, V&J, SZW, W&R en OCW aanbied, wordt hierop uitvoerig ingegaan. Allereerst wordt daarbij het onderwerp *transformatie in het sociaal domein* nader geduid. Vervolgens wordt ingegaan op de *transformatie-agenda sociaal domein*. In deze agenda zijn thema's opgenomen die door gemeenten, VNG en Rijk gezamenlijk zijn gedefinieerd als thema's waaraan in de komende periode extra aandacht dient te worden besteed. Tot slot wordt uiteengezet welke *aanpak* de gemeenten, de VNG en het Rijk in de komende jaren willen hanteren om de transformatie in het sociaal domein tot een succes te maken.

kst-34000-VII-41
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Transformatie in het sociaal domein

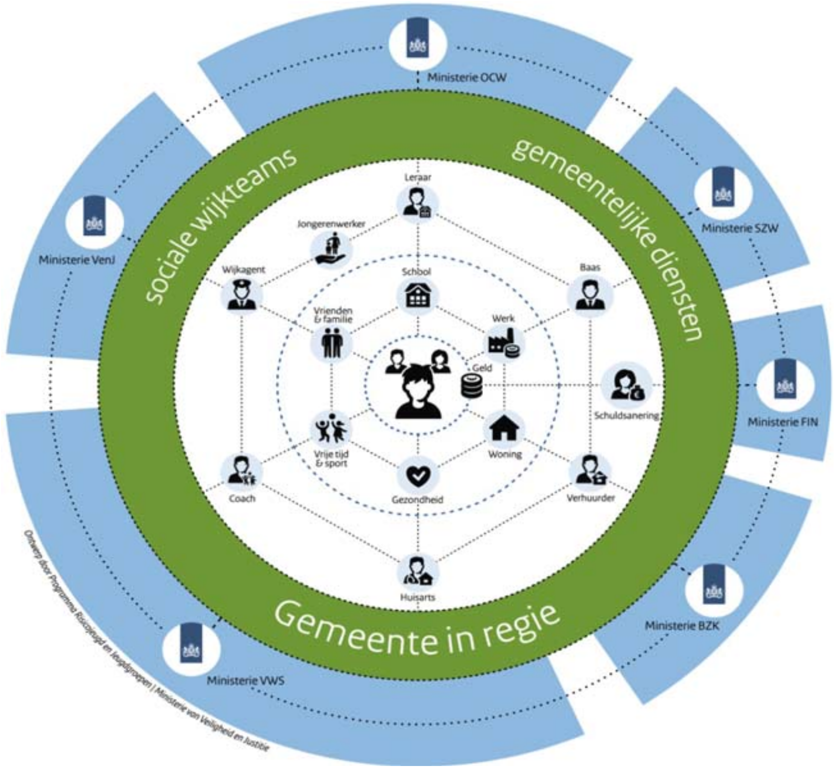
In het sociaal domein wordt toegewerkt naar een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is. De overheid doet dat door in sterkere mate dan voorheen aan te sluiten bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie te voeren over hun leven. De burger, zijn behoeften, mogelijkheden en directe leefomgeving staan hierbij centraal. Dit vraagt om veranderingen in organisatie, cultuur en manieren van werken van de overheid en uitvoerende organisaties, waarbij innovatie en partnerschap kernbegrippen vormen. Deze transformatieopdracht vertaalt zich naar de volgende concrete opgaven[1]:

1. Meer maatwerk
2. Minder escalatie naar eerstelijns- en de tweedelijnszorg en ondersteuning
3. Betere preventie
4. Minder zorgen, meer stimuleren
5. Meer sturen op effectiviteit en efficiëntie
6. Meer integraliteit

Gemeenten kunnen nu integraal beleid gaan voeren op basis van de nieuwe verantwoordelijkheden en de taken die zij reeds hadden, bijvoorbeeld in het fysieke domein (wonen) en op het gebied van veiligheid. Bovendien kunnen gemeenten, als de bestuurslaag die het beste zicht heeft op de eigen inwoners en de omgeving waarin mensen werken en leven, voorzien in maatwerk dat beter dan voorheen is afgestemd op de individuele ondersteuningsbehoefte.

Het Rijk zal eveneens transformeren, waarbij de reeds ingeslagen weg van integraal werken, nieuwe werkvormen en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor gemeenten, instellingen en burgers centraal staan. Dat gebeurt vanuit de systeemverantwoordelijkheden van de verschillende betrokken bewindspersonen, maar met het gemeenschappelijk doel de gemeenten in staat te stellen hun regierol te vervullen en de transformatie tot een succes te maken. Visueel kunnen de nieuwe verhoudingen als volgt worden weergegeven:

[1] Zie voor deze opgaven ook Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59



Gezamenlijke transformatieagenda sociaal domein

De transformatie in het sociaal domein is reeds in gang gezet. Hierbij geldt dat het van cruciaal belang is dat juist nu in deze beginfase ruimte wordt gemaakt voor vernieuwing, terwijl ondertussen de zorgcontinuïteit wordt geborgd en wordt voorkomen dat de focus alleen maar komt te liggen op het financieel beheer. Gemeenten, VNG en Rijk hebben in dit kader samen thema's benoemd die in deze fase van transformatie prioriteit hebben en die gezamenlijk de *transformatie agenda* vormen. Deze onderwerpen zullen in de komende periode nader worden uitgediept, waarbij de lokale praktijk en de vraagstukken die in die praktijk spelen centraal zullen staan. Hierbij geldt uiteraard dat nieuwe thema's die zich in de loop der tijd in het transformatieproces manifesteren en die rechtstreeks relateren aan de transformatieopdracht kunnen worden toegevoegd.

Op de brede regietafel sociaal domein, in de Ministeriële Commissie Decentralisaties en in overleg met de Transitiecommissie Sociaal Domein zullen de agenda en de ontwikkelingen daarbinnen onderwerp van gesprek zijn. Uw Kamer zal eveneens met enige regelmaat over de gezamenlijke transformatieagenda sociaal domein worden geïnformeerd. Graag gaat het kabinet met uw Kamer in gesprek over hoe u de voortgang op de transformatieagenda in de Kamer wenst te behandelen en of het bijvoorbeeld wellicht gewenst is dat te doen in een gecombineerde vergadering van de betrokken commissies. Op de onderscheiden onderwerpen zullen de verschillende betrokken bewindspersonen u overigens ook in detail informeren. Zo zullen de Staatssecretarissen van V&J en VWS u naar verwachting in april nader berichten over de «vernieuwingsagenda» (zie ook onder vernieuwing in de zorg en ondersteuning) waarin uitgebreid wordt ingegaan op vernieuwing binnen het jeugdveld. Op korte termijn kan uw Kamer voorts een brief van de

Staatssecretaris van VWS verwachten over vernieuwing op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning.

Prioritaire transformatie thema's

De prioritaire thema's zijn te relateren aan de zes eerder genoemde opgaven en zijn onder te verdelen in twee categorieën. Enerzijds gaat het om vraagstukken die primair aan de lokale praktijk raken en die de relatie tussen de gemeenten, instellingen en de inwoners van gemeenten betreffen. Anderzijds betreft het thema's waarbij er sprake is van een transformatieopdracht waarin de veranderende relatie tussen het Rijk en de gemeenten centraal staat en die dus ook verband houden met de transformatie die binnen het Rijk zelf zal moeten plaatsvinden.

Tot de eerstgenoemde categorie kunnen de volgende thema's worden gerekend:

Integraal werken

- In het kader van de transformatie in het sociaal domein is ontkokering binnen de gemeentelijke organisatie en het verbinden van thema's als economische groei, leefbaarheid en veiligheid met de vernieuwing in het sociaal domein van belang. Eén van de constructies waarin gemeenten integraal werken vormgeven zijn wijkteams. Om het transformatieproces rond wijkteams te ondersteunen is er voor gemeenten een landelijk programma sociale teams ingericht en wordt voor het versterken van de integrale aanpak de bestaande ervaring bij kennisinstellingen benut. Verder vormt de relatie tussen het opereren op wijkniveau enerzijds en het opereren op regionaal niveau in (boven) regionale samenwerkingsverbanden anderzijds een belangrijk aandachtspunt (zie ook de gemeente als samenwerkingspartner). Tot slot worden de ervaringen die worden opgedaan ten aanzien van het aanpakken van complexe vraagstukken die zich primair voordoen in het sociaal domein, maar die ook raken aan andere domeinen betrokken bij de ontwikkeling van de Agenda Stad waarover uw Kamer nog separaat zal worden geïnformeerd.
- In de komende jaren zal ervaring worden opgedaan met de meest succesvolle werkvormen. In dit kader zijn de maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) behulpzaam. Deze kunnen op de verschillende vormen en samenstellingen van wijkteams worden toegepast. Tevens wordt er via een experiment onderzocht wat de mogelijkheden zijn om voor specifieke gevallen een integrale PGB in te stellen.

Gemeenten als samenwerkingspartner

- Gemeenten zoeken in relatie tot de transformatieopdracht in het sociaal domein meer dan ooit de samenwerking, daarbij gaat het enerzijds om gemeentelijke samenwerkingspartners die elkaar vinden in diverse regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. Anderzijds gaat het om niet-gemeentelijke partners, zoals zorgaanbieders, het onderwijs en maatschappelijke organisaties. Het werken op verschillende niveaus (met de burger, in de wijk, in de regio) en in verschillende verbanden brengt diverse vraagstukken met zich mee.
- Het is relevant om de ontwikkelingen die zich in relatie tot de (boven) regionale samenwerkingsverbanden voordoen te volgen. Tevens is het van belang om het netwerk van gemeenten en de vraagstukken die dat met zich meebrengt scherper in beeld te brengen. Op basis daarvan kan specifieke competentieontwikkeling bij bestuurders en ambtenaren plaatsvinden. Duidelijk is reeds dat het onder andere gaat over de

verhouding tussen de democratische verantwoording in de gemeenteraad en de gemeentelijke samenwerking, maar ook over de verhouding tussen (boven) regionale samenwerking en de wijkgerichte aanpak. Voorts dient gezocht te worden naar nieuwe vormen van goed opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld in relatie tot het borgen van de kwaliteit van zorg en ondersteuning. Beperking van onnodige administratieve lasten, bijvoorbeeld als gevolg van de verschillende contracten tussen (boven)regionale aanbieders en gemeenten en de verschillende verantwoording- en declaratiesystemen, vormt daarbij een bijzonder aandachtspunt waaraan reeds wordt gewerkt. Tot slot geldt dat uit de praktijk zal moeten blijken of verdere aanpassing van (wettelijke) regels en kaders nodig is om effectieve samenwerking vorm te geven.

Vernieuwing in de zorg en ondersteuning

- Met de stelselherziening zijn niet automatisch de achterliggende doelen van de vernieuwing in de zorg en ondersteuning en de opgaven die hieraan relateren gerealiseerd. In relatie tot de Wmo 2015 gaat de aandacht onder meer uit naar passende zorg en ondersteuning thuis vanuit de eerste lijn en de daarbij gewenste samenwerking van gemeenten en verzekeraars, naar het stimuleren van de «right to challenge» en naar ondersteuning van informele zorg en de aansluiting daarvan op formele zorg.
- In april verschijnt de vernieuwingsagenda jeugd waarin door het Rijk, de gemeenten, veldpartijen, cliënten en kennisinstituten gezamenlijk wordt aangegeven welke vernieuwingen in het land (gaan) plaatsvinden om de transformatie doelstellingen van de jeugdwet te bereiken. Thema's als preventie, innovatieve organisatievormen en het nieuwe werken in de jeugdhulp waaronder jeugdbescherming en jeugdreclassering komen hierin aan de orde. Ook de verbinding tussen passend onderwijs en zorg vormt hierbij een thema. De VNG, de PO Raad en de VO Raad hebben samen met het Rijk een werkagenda opgesteld om het transformatieproces op het raakvlak tussen zorg en onderwijs te ondersteunen.

Wonen en zorg

- Zorgaanbieders, woningcorporaties en zorgkantoren worden geacht meer dan voorheen met elkaar en met gemeenten te overleggen over de aansluiting van vraag en aanbod op het terrein van wonen en zorg. Dit thema relateert aan verschillende opgaven in relatie tot de transformatie-opdracht, waaronder de opgaven om tot maatwerk, minder zorg en meer stimuleren te komen. Ter ondersteuning is er een aanjaagteam in het leven geroepen onder leiding van dhr. Marnix Norder.
- De ambitie is die voorwaarden te creëren die het mogelijk maken dat mensen langer zelfstandig kunnen wonen.

Vernieuwing in de begeleiding naar (regulier) werk

- De Participatiewet ondersteunt mensen indien nodig naar werk, bij voorkeur naar regulier werk. In dat kader zijn er 35 regionale werkbedrijven in het leven geroepen. Het implementatieteam van de Programmaraad ondersteunt de gemeenten en de werkgevers bij de vernieuwing die hier nodig is.
- Om de transformatie te ondersteunen is het traject Vakmanschap in het leven geroepen, gericht op het effectiever laten werken van (medewerkers van) sociale diensten. Daarnaast worden werkgevers ondersteund bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbe-

perking en financiert het Rijk programma's van werkgeversorganisaties om zich voor te bereiden op deze nieuwe groep werknemers. Speciale aandacht gaat in de komende periode voorts uit naar de aansluiting tussen zorg en participatie en de inrichting van het beschut werk. Bovendien is er aandacht voor de aansluiting tussen onderwijs en werk. De overgang vanuit het onderwijs naar de arbeidsmarkt vormt hierbij een belangrijk thema. Tot slot geldt dat voor sociale wijkteams de begeleiding naar (regulier) werk een belangrijk onderdeel vormt van de integrale aanpak, mede in het licht van het ondervangen van schulden- en armoede problematiek.

Burgerkracht in het sociaal domein

- Een belangrijk onderdeel van de transformatie in het sociaal domein is het bevorderen van de inzet van burgerkracht in het sociaal domein en het vergroten van het aansluitingsvermogen bij maatschappelijk initiatief. In de praktijk blijkt dat initiatiefnemers, vrijwilligers, mantelzorgers of sociaal ondernemers nog tegen diverse hindernissen aanlopen, soms in wet- en regelgeving, soms in de uitvoeringspraktijk. In relatie tot het thema burgerkracht in het sociaal domein is een behoeftepeiling uitgevoerd onder gemeenten. Hieruit blijkt onder andere een vraag naar handreikingen en kennisuitwisseling op dit thema.
- In de komende periode zal samen met maatschappelijke partijen naar oplossingen worden gezocht voor de belangrijkste belemmeringen. Ook zal langs de weg van intervisie, kennisuitwisseling en gezamenlijke instrumentontwikkeling burgerkracht en maatschappelijk initiatief binnen het sociaal domein worden gestimuleerd. Dit is toegezegd in de beantwoording op de motie Slob inzake de participatiesamenleving.

Integrale geschilbeslechting

- Integrale geschilbeslechting betekent dat indien een burger een probleem heeft met de manier waarop zijn problematiek wordt behandeld, hij zich tot één loket of meldpunt moet kunnen wenden. Een dergelijke behandeling wordt bemoeilijkt doordat geschillen over voorzieningen vaak zowel het besluit als de uitvoering daarvan betreffen. Doordat de uitvoering veelal door private instellingen in opdracht van de gemeente geschiedt en de rechtsbescherming op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op besluiten van de overheid is gericht, is er sprake van een juridische versplintering van procedures en onnodige juridisering. De wettelijke regelgeving, waaronder de Awb is daar onvoldoende op afgestemd.
- De inzet van de gemeenten en het Rijk is de procedures rond klachten en geschillen zodanig in te richten dat onnodige formalisering, juridisering en escalatie wordt voorkomen. De komende periode wordt een aantal pilots ontwikkeld waarbij samen met gemeenten wordt bezien hoe informele en oplossingsgerichte gesprekken hierbij kunnen helpen. Naast de pilots wordt er ook een handreiking voor gemeenten ontwikkeld.

Privacy

- Bij integraal werkende gemeenten en instellingen zijn er implicaties voor gegevensuitwisseling en privacy. Onderdeel van de transformatie behelst een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. De vorig jaar ontwikkelde visie biedt hiertoe een kader voor gemeenten. De komende periode worden gemeenten ondersteund via een helpdesk voor specifieke vragen, een opleiding voor gemeente ambtenaren en een self-assessment voor gemeenten.

- In de komende periode zal de zich ontwikkelende praktijk worden gevolgd. Daarbij staan de (on)mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt in relatie tot integraal werken en het wegnemen van beperkingen centraal. Het Rijk kan daarin naar verwachting een belangrijke rol spelen.

Lokale verantwoording

- Het is duidelijk dat het belang van de horizontale verantwoording door colleges aan de gemeenteraden als gevolg van de decentralisaties en in relatie tot transformatieopdracht en de bijbehorende opgaven is toegenomen. Dit vraagt van gemeenten om aandacht voor de inrichting daarvan.
- De inspanningen van de commissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) -gericht op het vergroten van de toegankelijkheid en de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke begroting- en de opvolging daarvan kunnen in dit kader worden gezien. Voorts is er aandacht voor de versterking van de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies. Hiertoe wordt een onderzoek uitgevoerd, waarbij focus ligt op de ontwikkelingen van de budgetten van rekenkamers (budgetontwikkelingen vanaf 2010), de al dan niet actieve staat van de rekenkamers en rekenkamercommissie en de onderlinge samenwerking. De resultaten van dit onderzoek worden op korte termijn verwacht.

Tot de tweede categorie, waarin zoals aangegeven de veranderende relatie tussen het Rijk en de gemeenten centraal staat en die dus ook relateren aan de transformatie die binnen het Rijk zelf zal moeten plaatsvinden, kunnen de onderstaande thema's worden gerekend:

Toezicht

- In het sociaal domein is zowel sprake van gemeentelijk toezicht (in relatie tot de Wet werk en bijstand en de Wmo 2015) als van toezicht door de Rijksinspecties. Van belang is dat een goed samenspel tussen de verschillende toezichthouders gaat ontstaan. Hierbij geldt dat door de decentralisaties de aanpak van sociale problemen steeds vaker een sectoroverstijgend (integraal) karakter heeft en dat het toezicht daar ook op ingericht dient te zijn. Door het Rijk en de gemeenten is daarom in de afgelopen periode gezamenlijk verkend hoe het gemeentelijk toezicht, het Rijkstoezicht en het beleid elkaar zo goed mogelijk kunnen aanvullen. Uw Kamer wordt eind april over deze verkenning geïnformeerd.
- In de komende periode zal op basis van de verkenning nader worden uitgewerkt welke concrete stappen er gezet dienen te worden om tot goed toezicht te komen, zowel waar het gaat om de vraag of de geldende wetgeving correct wordt uitgevoerd (nalevingstoezicht), als waar het gaat om de vraag of de burger daadwerkelijk de noodzakelijke hulp, zorg en ondersteuning krijgt en of die hulp, zorg en ondersteuning van voldoende kwaliteit zijn (stelseltoezicht/ kwaliteitstoezicht).

Monitoring

- Verantwoording in relatie tot het beleid dat wordt gevoerd in het sociaal domein en de resultaten die dat oplevert vindt primair plaats in de gemeenteraad. In dit kader heeft de VNG een monitor sociaal domein ontwikkeld. Het Rijk heeft in samenhang hiermee en vanuit de onderscheiden systeemverantwoordelijkheden van de betrokken bewindspersonen eveneens vormgegeven aan monitoring. Uitgangs-

punten die bij deze vormgeving zijn gehanteerd, zijn enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie vanuit één gegevensverzamelpunt waaruit eenieder kan putten.
- In de komende jaren wordt de monitoring voor het sociaal domein doorontwikkeld. Daarbij gaat het om het, waar mogelijk, vereenvoudigen van de informatievoorziening en het integreren en aanscherpen van de set van indicatoren waarmee de effecten van de decentralisaties en de ontwikkelingen ten aanzien van de transformatieopdracht worden gemeten.

Financiën

- De middelen voor het sociaal domein zijn (met uitzondering van het inkomensdeel) onderdeel van het gemeentefonds middels een integratie-uitkering. De komende tijd is er nog sprake van doorontwikkeling van de verdeelmodellen en de bijbehorende overgangsregeling.
- In de komende periode wordt actief gevolgd hoe de verdeelmodellen in de praktijk gaan werken, of ze bijstelling behoeven en in hoeverre de bestaande financieringsvormen voldoende aansluiten.

Kennisontwikkeling en -beheer

- Met de overgang van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten is er bij alle betrokken partijen behoefte aan het opdoen en delen van kennis gerelateerd aan deze verantwoordelijkheden en de daarbij behorende vernieuwing op inhoud, werkwijze en organisatie.
- De komende periode wordt nader onderzocht hoe de bestaande kennisinfrastructuur met partijen als Platform 31, RIVM, WODC, Movisie, NJI, etc. zo effectief mogelijk kan worden gebruikt in termen van aansturing en afstemming van onderzoeksprogrammering.

Gezamenlijke aanpak; bestuurlijk partnerschap, verdieping en verbreding

De gemeenten en het Rijk willen in de komende jaren nadrukkelijk werken vanuit *bestuurlijk partnerschap*. Dit wordt vormgegeven in een traject van «Verkenningen» waarbij de lokale praktijk centraal staat en waarbij de aansluiting wordt gezocht bij reeds lopende initiatieven opdat er geen zaken dubbel worden opgepakt. In de Verkenningen gaat het enerzijds om een gezamenlijke *verdieping* van de geprioriteerde transformatie thema's zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Anderzijds wordt ingezet op een *verbreding* van het transformatieproces in de zin van het breed delen van ervaringen en het verspreiden van kennis. Steeds gaat het hierbij om het samen leren innoveren en samen zoeken naar de beste manier van werken op basis van datgene wat in de lokale praktijk wordt ondervonden.

Gemeenten en Rijk zijn er van overtuigd dat in deze verkenning het beste resultaat kan worden bereikt door een open proces in te gaan waarin met burgers, professionals, maatschappelijke zorg- en welzijnsinstellingen en met de wetenschap gezamenlijk wordt bezien wat in de praktijk wel en niet werkt. Op tal van plekken ontplooien mensen immers reeds initiatieven; burgers vinden in hun eigen netwerk oplossingen voor hun hulpvraag of zetten met anderen coöperaties op. Professionals en maatschappelijke organisaties ontwikkelen nieuwe werkwijzen om kwetsbare mensen beter te kunnen ondersteunen en ambtenaren en bestuurders zorgen tot slot voor optimale ondersteuning van deze processen.
In dit kader wordt nadrukkelijk ingezet op het zoeken naar de aansluiting bij reeds bestaande bewegingen, het binnenhalen van kennis uit andere

domeinen dan het sociaal domein en het creëren van nieuwe coalities. Eind 2015 worden de resultaten van de verdieping en verbreding opgeleverd.

Tot slot

De decentralisaties zijn vanaf 1 januari jl. een feit, maar het werk is nog niet gedaan. Sterker nog; het is pas net begonnen en het is aan alle betrokken partijen – aan wethouders, professionals, burgers en anderen – om hier gezamenlijk een succes van te maken. De gemeenten en het Rijk verwachten met de transformatieagenda sociaal domein en de gezamenlijke aanpak, waarin bestuurlijk partnerschap en verdieping en verbreding van het transformatieproces centraal staan, sterke instrumenten in handen te hebben. Met deze instrumenten kan daadwerkelijk worden ingezet op kwalitatief betere zorg en ondersteuning voor die mensen die het nodig hebben en op meer aansluiting dan voorheen bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk